



УДК 351.74/76+347.4
ББК 67.401.213+67.401.133

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Шаронов Сергей Александрович

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса
Волжского гуманитарного института (филиал) Волгоградского государственного университета
Sharonov345@mail.ru
ул. 40 лет Победы, 11, 404133 г. Волжский, Российская Федерация

Аннотация. В статье на основе гражданско-правовой сущности охранной деятельности определяется ее современное значение и степень влияния на развитие страны. Выявляются и классифицируются проблемы правового регулирования охранной деятельности, а также предлагаются пути их разрешения в соответствии с динамикой гражданского законодательства.

Ключевые слова: гражданское законодательство, охранная деятельность, охранные организации, объект охраны, договор охраны.

Поскольку настоящая статья является результатом авторских концептуальных исследований в области гражданско-правового регулирования охранной деятельности, то она должна соответствовать установленным критериям. Одним из них является определение актуальности исследуемой проблемы в контексте ее «политического, социально-экономического, культурного или хозяйственного значения», обусловленного своим влиянием на развитие государства [3]. Это положение предопределило и **цель** публикации – выявление проблем правового регулирования охранной деятельности, порожденных несогласованностью с гражданским законодательством и процессом его совершенствования. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1) определить современное значение охранной деятельности и степень ее влияния на развитие страны;

2) выявить и классифицировать проблемы правового регулирования охранной дея-

тельности и предложить пути их устранения в соответствии с динамикой гражданского законодательства.

Проведенные ранее исследования [9] позволяют классифицировать **актуальность** охранной деятельности по **трем критериям**.

Ввиду того что настоящий материал излагается накануне двадцатилетия Конституции РФ, обратим внимание на *первый критерий* – значение охранной деятельности в реализации конституционных норм. В этом значении она способна разрешить проблемы как в сфере защиты отдельных основ конституционного строя, так и в сфере реализации иных конституционных прав граждан. Например, охранная деятельность может выступать одной из форм защиты частной, государственной, муниципальной собственности и содействовать осуществлению власти народом посредством обеспечения порядка при проведении референдумов и выборов. Будучи направленной на извлечение прибыли посредством выполнения охранных работ

(оказания услуг), охранная деятельность в полной мере может способствовать реализации гражданами своего права на занятие предпринимательством.

Второй критерий актуальности охранной деятельности обусловлен тем, что ее частноправовая сущность может влиять на реализацию публичных функций государства и на решение иных социально-экономических задач, в том числе исполнения Концепций и федеральных целевых программ России.

Третий критерий, подчеркивающий актуальность охранной деятельности, обусловлен особенностями структуры возникающих правоотношений. Его суть заключается в том, что отдельные элементы правоотношения могут воздействовать на структуру правоотношений многих отраслей права. Например, согласно ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» субъект трудового отношения – работодатель (организация, эксплуатирующая опасный производственный объект) – обязан предотвращать проникновение на этот объект посторонних лиц. Исполнение такой обязанности становится возможной при установлении пропускного режима, обеспечение которого является одним из видов охранных услуг.

Проведенный ранее анализ [10, с. 286–291] позволяет *классифицировать гражданско-правовые проблемы регулирования охранной деятельности по следующим основаниям*:

- 1) проблемы, обусловленные несоответствием основным положениям (принципам) гражданского законодательства;
- 2) проблемы, связанные с несовершенством организационно-правовой формы охранной организации;
- 3) проблемы, обусловленные понятием «объект охраны»;
- 4) договорные проблемы.

Рассмотрим эти проблемы в контексте совершенствования гражданского законодательства.

Как известно, такое законодательство базируется на основных началах (ст. 1 Гражданского кодекса РФ, далее – ГК РФ), выступающих в то же время и принципами этой отрасли права [7]. По мнению А.Я. Рыженко-

ва, основная проблема использования этой статьи заключается не в ее содержании, а в ее применении в повседневной деятельности участников гражданского оборота и в судебной практике [10, с. 201].

В этом смысле не является исключением и охранная деятельность. Например, в настоящее время процедуре лицензирования подлежит деятельность только частных охранных организаций, в то время как деятельность организаций ведомственной и вневедомственной охраны в лицензировании не нуждается. Такое положение противоречит основным началам гражданского законодательства о признании равенства участников отношений и не соответствует основе конституционного строя о равной степени защиты всех форм собственности.

В контексте реализации принципов гражданского законодательства необходимо устранить *проблемы правового регулирования отдельных видов охранной деятельности*. Их суть заключается в том, что оно существенно отстает от потребностей гражданского оборота, поскольку акцент сделан на регулирование отношений, возникающих в сфере отдельных видов охраны. Становится очевидным, что действующие акты, содержащие различные виды охранной деятельности, не учитывают системного подхода, зачастую носят ведомственный характер. Например, деятельность частной и ведомственной охраны регулируется законами [2; 4], в то время как деятельность федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» при МВД России – актом органа внутренних дел (Приказ МВД России от 13 мая 2011 г. № 367). Такое положение противоречит принципу «возможности ограничения гражданских прав только на основании федерального закона».

Другая проблема связана с организационно-правовой формой юридического лица – *охранной организацией*. Суть проблемы заключается в том, что действующие в сфере охранной деятельности законы позволяют учреждать эти организации только в формах «федеральное государственное унитарное предприятие» [2] и «общество с ограниченной ответственностью» [4].

С одной стороны, такой подход законодателя необоснованно исключил из граждан-

ского оборота в исследуемой сфере органы местного самоуправления, фактически закрепляя запрет на создание охранных организаций в такой форме, как «муниципальное унитарное предприятие».

С другой стороны, муниципалитетам принадлежит большое количество имущества (детские сады, школы и др.), и оно далеко не все подлежит государственной охране. Однако вышеуказанный запрет не позволяет муниципальным органам власти в должной мере реализовать свое право на защиту принадлежащей им собственности, предусмотренное одной из основ конституционного строя России, и не согласуется с концепцией развития гражданского законодательства, согласно которой организации, учрежденные органами публичной власти, становятся самостоятельными участниками гражданского оборота [8].

Как известно, гражданско-правовые отношения возникают по поводу объектов гражданских прав, перечень которых закреплен в ст. 128 ГК РФ.

Вместе с тем в исследуемой сфере нерешенными являются и проблемы с определением объекта правоотношения, возникающего из охранной деятельности – *объекта охраны*.

Суть их заключается в наличии двух противоположных подходов. Так, в первом подходе согласно «Закону о частной охране» под «объектами охраны» понимаются только «недвижимые и движимые вещи» [4, ст. 1]. Однако в качестве объектов гражданских прав могут выступать и нематериальные блага, и поведение людей, по поводу которых возникают отношения (ст. 128 ГК РФ).

Второй подход означает использование под объектом охраны только предприятия как имущественного комплекса. Вместе с тем согласно ст. 132 ГК РФ в состав такого объекта входят не только все виды имущества, но и права требования, долги и другие исключительные права, которые в силу их нематериальности не могут выступать объектом договора охраны.

Существует проблема несогласованности объектов, защищаемых государственной и частной охраной. С одной стороны, перечень объектов, подлежащих государственной

охране, утвержден постановлением Правительства РФ [1, прил. № 1], принятым для исполнения «Закона о частной охране» [4], и по этой причине не являющимся обязательным для организаций государственной охраны. С другой стороны, объекты этого перечня не имеют достаточных гражданско-правовых квалифицирующих признаков: не указаны их организационно-правовая форма, юридический адрес и другие идентифицирующие организацию или индивидуального предпринимателя элементы. Такое положение приводит к противоречиям в выборе надлежащего исполнителя охранных услуг. Например, Министерство экономики Ульяновской области, полагая, что принадлежащее ему имущество не относится к объектам, подлежащим государственной охране, заключило договор с частной охранной организацией. В то же время арбитражные суды всех инстанций признали эту сделку не соответствующей требованиям закона и иных правовых актов, поскольку, по их мнению, имущество, принадлежащее названному органу власти, входит в перечень объектов, подлежащих государственной охране [6].

Пробел в отсутствии единообразия при определении объекта, подлежащего государственной охране, приводит к понуждению собственников закрепленного в перечне [1, прил. № 1] имущества к заключению договоров с организациями ведомственной или вневедомственной охраны, что влечет за собой понуждение к заключению договора, а в отдельных случаях приводит к коррупции.

Еще одна проблема связана с *договором охраны*, выступающим юридическим фактом охранной деятельности.

С одной стороны, договор охраны не включен в перечень договоров, указанных в ГК РФ, то есть является договором непоименованным и малоизученным гражданским правом. С другой стороны, предмет и иные существенные условия этого соглашения не закреплены и в иных актах гражданского законодательства. Такое положение не всегда позволяет определить критерии, по которым стороны должны достичь согласия, тем самым признавая договор заключенным.

Необходимо установить правовое положение сторон договора (Заказчика и Испол-

нителя), поскольку их понятия определяются различным образом.

Все перечисленные элементы договора нуждаются в концептуальном исследовании с учетом совершенствования гражданского законодательства, так как связанные с ними проблемы приводят к тому, что суды часто не имеют возможности правильно и единообразно разрешать споры, возникающие при реализации договорных обязательств. Например, судом первой инстанции сделан ошибочный вывод о незаключении договора на предоставление охранных услуг, поскольку сторонами не было достигнуто соглашение о сроке выполнения услуг. Вместе с тем судом апелляционной инстанции был сделан вывод о том, что указанное условие не является существенным для данного договора, поскольку единственным существенным условием договора охраны как разновидности договора возмездного оказания услуг является его предмет [5].

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время правовое регулирование охранной деятельности имеет много пробелов и противоречий, а действующие в этой сфере правовые акты во многих случаях не согласованы с Конституцией РФ, ГК РФ и между собой, что препятствует совершенствованию гражданского законодательства.

2. Основными направлениями совершенствования правового регулирования охранной деятельности должны стать положения гражданского законодательства, связанные с уточнением правового статуса охранных организаций, определением положения объектов охраны, выявлением правовых свойств договора охраны, его предмета и иных существенных условий.

Для разрешения вышеперечисленных проблем в контексте совершенствования гражданского законодательства предлагается разработать проект Федерального закона «Об охранной деятельности в Российской Федерации». В качестве его отдельных норм необходимо закрепить результаты, полученные в ходе настоящего исследования, а так-

же других авторских работ, связанных с гражданско-правовой сущностью охранной деятельности. В этом прослеживается и научная новизна публикации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 авг. 1992 г. № 587 // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1992. – № 8.
2. О ведомственной охране : федер. закон от 14 апр. 1999 г. № 77-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 16. – Ст. 1935.
3. О порядке присуждения ученых степеней : Постановление Правительства Российской Федерации от 24 сент. 2013 г. № 842 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 40 (ч. III). – Ст. 5074.
4. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 17.
5. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 октября 2011 г. по делу № А55-6998/2011. Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Постановление ФАС Поволжского округа от 6 марта 2013 г. по делу № А72-1874/2012. Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Рыженков, А. Я. О значении и составе основных начал гражданского права / А. Я. Рыженков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 2. – С. 29–36.
8. Суханов, Е. А. О юридических лицах публичного права / Е. А. Суханов // Вестник гражданского права. – 2011. – № 2. – С. 4–24.
9. Шаронов, С. А. Современное значение и проблемы охранной деятельности в Российской Федерации: цивилистический аспект / С. А. Шаронов // Юрист. – 2013. – № 11. – С. 37–40.
10. Экономико-правовые аспекты реализации стратегии модернизации России: глобальное, страновое, региональное измерения : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. Ч. 1 / под ред. О. В. Иншакова, Г. Б. Клейнера, В. В. Сорокожердьева, З. М. Хашевой. – Краснодар : КИМ, 2013. – 299 с.

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF SECURITY ACTIVITY
IN THE CONTEXT OF IMPROVEMENT OF CIVIL LEGISLATION**

Sharonov Sergey Alexandrovich

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor, Department of Civil Law and Proceeding,
Volzhsky Humanities Institute, Branch of Volgograd State University
Sharonov345@mail.ru
40 Years Since Victory St, 11, 404133 Volzhsky, Russian Federation

Abstract. On the basis of the civil-law essence of the security activities the author defines its current significance and the degree of influence on the country development. The author distinguishes and classifies the issues of legal regulation of security activity and suggests the ways to resolve them in accordance with the civil legislation development.

Key words: civil legislation, security services, security organizations, object of protection, treaty of protection.